Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon
doorkiesnummer
datum 24 november 2014
ons kenmerk ACVZ/ADV/2014/017
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Advies over herschikking vrijstellingsgronden mvv

Geachte heer Teeven,

In uw brief van 7 oktober 2014 (kenmerk 559282) heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd om te adviseren over het voorstel tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) in verband met de herschikking en beperkte uitbreiding van de vrijstellingen van de visumplicht voor de toegang en het verblijf van langere duur. Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

1. Kern van het wijzigingsvoorstel

Een vreemdeling die verblijf voor langer dan drie maanden beoogt dient in beginsel te beschikken over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Bepaalde categorieën vreemdelingen zijn van deze verplichting vrijgesteld. Zoals uit de toelichting blijkt heeft het wijzigingsvoorstel tot doel om het stelsel van vrijstellingen van het zogenoemde mvv-vereiste overzichtelijker en toegankelijker te maken. Tevens beoogt het wijzigingsvoorstel het stelsel, gelet op de invoering van het Modern Migratiebeleid, te actualiseren door middel van een verheffing van beleidsregels tot algemeen verbindende voorschriften. Voorts bevat het wijzigingsvoorstel een beperkte uitbreiding van de vrijstellingen, door drie nieuwe groepen vreemdelingen vrij te stellen van het mvv-vereiste.
Het wijzigingsvoorstel leidt ertoe dat de categorieën die zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste worden vastgelegd in artikel 17 Vw 2000 en artikel 3.71 tweede lid Vb 2000, waarbij een aantal categorieën vanuit de Vreemdelingencirculaire worden overgeheveld naar genoemde bepaling in het Vreemdelingenbesluit.

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ_advies

De volgende groepen vreemdelingen worden op grond van het wijzigingsbesluit eveneens vrijgesteld van het mvv-vereiste:
a. vreemdelingen die de aanvraag voor verblijf indienen via een erkende referent en houder zijn van een verblijfstitel die is afgegeven door een andere Schengenstaat die het Schengenacquis volledig toepast;
b. vreemdelingen die houder zijn van een door een andere EU-lidstaat afgegeven geldige verblijfstitel en die als grensoverschrijdende dienstverlener in Nederland diensten verrichten met een duur langer dan 90 dagen; en
c. geprivilegieerde vreemdelingen die voortgezet in Nederland willen verblijven anders dan op grond van hun geprivilegieerde status en die – afgezien van het mvv-vereiste – voldoen aan alle voorwaarden voor het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd.

2. Inhoudelijke opmerkingen
Met betrekking tot de overheveling van vrijstellingscategorieën vanuit beleidsregels naar algemeen verbindende voorschriften is de ACVZ van oordeel dat dit de regelgeving overzichtelijker en toegankelijker maakt en de rechtszekerheid voor vreemdelingen vergroot. De intentie achter het wijzigingsvoorstel wordt door de commissie positief gewaardeerd. Het overbrengen van vrijstellingscategorieën vanuit andere bepalingen van het Vreemdelingenbesluit naar artikel 3.71 tweede lid Vb 2000 draagt eveneens bij aan de overzichtelijkheid en toegankelijkheid van de regelgeving. Desondanks is de wetgever er niet in geslaagd om een overzichtelijk wijzigingsvoorstel te concipiëren. De commissie doet in het hiernavolgende enkele aanbevelingen die de overzichtelijkheid van het wijzigingsvoorstel ten goede komen. In het wijzigingsbesluit wordt over de vrijstelling op grond van een zogenoemde medische noodsituatie opgemerkt dat deze niet is opgenomen in het Vreemdelingenbesluit, omdat een beleidsevaluatie wordt voorbereid met betrekking tot het medisch toetsingskader in brede zin. De commissie gaat er vanuit dat indien uit de beleidsevaluatie volgt dat deze vrijstellingsgrond blijft bestaan, deze op grond van de gevolgde systematiek eveneens als vrijstellingsgrond in het Vreemdelingenbesluit wordt opgenomen.

De commissie heeft opmerkingen met betrekking tot het voorgestelde artikel 3.23a, eerste lid, aanhef en onder a, Vb 2000 (en artikel 3.23b, eerste lid, aanhef en onder a, Vb 2000) en de relatie tussen artikel 3.23a, eerste lid, aanhef en onder a, Vb 2000 en artikel 17, eerste lid, onder h Vw 2000.

De strekking van artikel 3.23a, eerste lid, aanhef en onder a, Vb 2000 is dat vreemdelingen op wie deze bepaling van toepassing is over een geldige mvv dienen te beschikken tenzij zij onder één van de vrijstellingscategorieën vallen. Dit roept bij de commissie de vraag op wat de toegevoegde waarde van deze bepaling is, omdat dit al uit de systematiek van de regelgeving volgt. Een verblijfsvergunning wordt verleend indien aan alle voorwaarden, die verbonden zijn aan het verblijfsdoel waarvoor verblijf wordt gevraagd, wordt voldaan. De Vreemdelingenwet verleent ingevolge artikel 16 aan de minister de bevoegdheid om de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier af te wijzen indien de vreemdeling niet beschikt over een geldige mvv die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd. De minister is hiertoe niet verplicht. Hij kan indien dat naar zijn oordeel leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard ervan afzien om de aanvraag vanwege het ontbreken van een geldige mvv af te wijzen.[1] De

[1] Artikel 3.71 derde lid Vb 2000.

vrijstellingscategorieën zijn vastgelegd in artikel 17 Vw 2000 en artikel 3.71 tweede lid Vb 2000. Deze opmerking is eveneens van toepassing op het bepaalde in artikel 3.23b, eerste lid, aanhef en onder a, Vb 2000. Deze bepaling heeft immers een gelijkluidende strekking.

Aanbeveling 1
De commissie beveelt aan het bepaalde in de artikelen 3.23a, eerste lid, aanhef en onder a en artikel 3.23b, eerste lid, aanhef en onder a Vb 2000 uit het wijzigingsvoorstel te schrappen, indien het oordeel van de commissie, dat beide onderdelen van genoemde wetsbepalingen geen toegevoegde waarde hebben wordt gedeeld.
Indien het oordeel van de commissie niet wordt gedeeld, dringt de commissie aan op opneming van een nadere motivering met betrekking tot die toegevoegde waarde in het wijzigingsvoorstel.

De tweede opmerking heeft betrekking op de relatie tussen artikel 3.23a, eerste lid, aanhef en onder a Vb 2000 en artikel 17, eerste lid, onder h Vw 2000. Op grond van artikel 17, eerste lid, onder h Vw 2000 wordt een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning niet afgewezen vanwege het ontbreken van een mvv indien het een langdurig ingezetene uit een andere EU-lidstaat betreft, dan wel diens echtgenoot of minderjarig kind ingeval het gezin reeds was gevormd in die andere lidstaat. Het eerste lid, aanhef en onder a, van artikel 3.23a Vb 2000 in het wijzigingsvoorstel luidt als volgt:
'Wanneer Onze Minister een verblijfsvergunning heeft verleend aan een langdurig ingezetene uit een andere lidstaat van de Europese Unie en diens gezin reeds was gevormd in die lidstaat, wordt de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 3.13, eerste lid, verleend aan de echtgenoot, de geregistreerde partner dan wel de ongehuwde partner van de langdurig ingezetene en het minderjarige kind van die echtgenoot partner of langdurig ingezeten, indien:
a. dat kind, die echtgenoot of partner beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd, of behoort tot één van de in artikel 17 van de Wet of in artikel 3.71, tweede lid, bedoelde categorieën.'
De commissie gaat er vanuit dat met het voorgestelde artikel 3.23a, eerste lid, aanhef en onder a, Vb 2000 wordt beoogd de kring van gezinsleden van een langdurig ingezetene uit een andere EU-lidstaat die in aanmerking komen voor een vrijstelling van het mvv-vereiste op grond van artikel 17, eerste lid, onder h Vw 2000 uit te breiden. De echtgenoot en het minderjarige kind komen op grond van genoemde bepaling uit de wet al voor vrijstelling in aanmerking, zij dienen daarom geschrapt te worden uit artikel 3.23a Vb 2000.
Met betrekking tot de termen 'geregistreerde partner' en 'ongehuwde partner' merkt de commissie op dat in de verschillende bepalingen van het Vreemdelingenbesluit verschillende 'partnerbegrippen' worden gehanteerd. De commissie wijst in dit verband naast artikel 3.23a Vb 2000 op de artikelen 3.29a, eerste lid, onder a en 3.71, tweede lid, onder q Vb 2000. Hier worden respectievelijk de termen 'partner' en 'geregistreerd partner of partner' gehanteerd, zonder dat hieraan een andere betekenis lijkt te worden gegeven. De commissie is van oordeel dat het opnemen van een definitiebepaling – en dan bij voorkeur in de Vreemdelingenwet - ertoe kan bijdragen dat in de wet en onderliggende regelgeving dezelfde terminologie wordt gehanteerd. Indien een van de definitie afwijkend partnerbegrip wordt gebruikt dient dit duidelijk te worden omschreven.

Aanbeveling 2
Indien het eerste lid onder a van artikel 3.23a Vb 2000 wordt gehandhaafd, geeft de commissie in overweging de bepaling als volgt te laten luiden:
'Wanneer Onze Minister een verblijfsvergunning heeft verleend aan een langdurig ingezetene uit een andere lidstaat van de Europese Unie en diens gezin reeds was gevormd in die lidstaat, wordt de verblijfsvergunning bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 3.13, eerste lid, verleend aan de geregistreerde dan wel de ongehuwde partner van de langdurig ingezetene indien:
a. die partner beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd, of behoort tot één van de in artikel 17, eerste lid, onder a, b, c, d, e, of f van de Wet of in artikel 3.71, tweede lid, bedoelde categorieën.'

Aanbeveling 3
De commissie beveelt aan in de Vreemdelingenwet een definitiebepaling van het begrip 'partner' op te nemen en het gebruik van deze term in de wet en de onderliggende regelgeving hierop aan te passen.

De commissie staat positief tegenover de voorgestelde uitbreiding van vrijstellings-categorieën en heeft daarover geen opmerkingen.

3. *Tekstuele opmerkingen*

De commissie geeft in overweging om de volgende tekstuele wijzigingen aan te brengen in de toelichting:

Algemeen

Derde pagina (ongenummerd), vierde alinea, tweede volzin: 'artikel 3.71, eerste lid, van het Vb 2000' vervangen door 'artikel 3.71, derde lid, van het Vb 2000;

Vierde pagina, derde regel van beneden: 'onderbroken' vervangen door 'ononderbroken';

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A, vierde regel: 'artikel 17, tweede lid' vervangen door 'artikel 17, eerste lid';

Artikel I, onderdeel B, vierde regel: 'aan gebracht' wijzigen in 'aangebracht';

Artikel I, onderdeel G, vierde pagina: het vierde en het vijfde lid telkens vervangen door het tweede lid van artikel 3.71 Vb 2000;

Artikel I, onderdeel G, vierde pagina, derde alinea: 'In het vierde lid' vervangen door 'In het tweede lid onder j'.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

Hoogachtend,

De voorzitter,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

De secretaris,

Mr. Wolf N. Mannens